

---

**ADiM BLOG**  
**Gennaio 2022**  
**EDITORIALE**

---

*Tornare a Tampere?*  
*L'urgenza di un dibattito sui canali regolari di ingresso*

*Mario Savino*

Professore ordinario di diritto amministrativo

Università della Tuscia

Uno dei paradossi dell'attuale politica migratoria è il seguente: pur mirando a contrastare il fenomeno della clandestinità, le norme europee e nazionali ne amplificano le dimensioni, alimentando esse stesse i movimenti secondari che attentano alla stabilità dello spazio Schengen.

Che la politica europea sia, da anni, orientata a massimizzare la sua capacità di deterrenza per contrastare l'immigrazione irregolare e i movimenti secondari è evidente. Il «sistema integrato di gestione delle frontiere esterne» dell'Unione (art. 77 TFUE) sottopone la mobilità da Paesi terzi a diversi filtri o momenti di controllo – prima della partenza, *in itinere*, all'arrivo e dopo l'ingresso – che sono tutti in fase espansiva, in particolare dopo la c.d. crisi dei rifugiati del 2015 (per tutti, [GOLDNER LANG e NAGY](#)). Lo confermano il ricorso alla “esternalizzazione”, intesa come tecnica per delegare a Paesi terzi misure di contenimento di dubbia compatibilità con il diritto UE (si pensi agli accordi con la Turchia e la Libia); la progressiva contrazione della funzione SAR nelle missioni a guida UE nel Mediterraneo; l'irrobustimento dei controlli c.d. pre-ingresso, in particolare tramite l'approccio *hotspot* sperimentato in Italia e in Grecia; la introduzione, nella fase post-ingresso, di procedure accelerate e di frontiera, che riducono le garanzie di giusto procedimento e amplificano il ricorso al trattenimento su larga scala, unica vera alternativa ai difficili rimpatri.

A questi controlli – che il [Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo](#) del settembre 2020 intenderebbe ulteriormente rafforzare – si aggiungono le pratiche di respingimento

sommario alle frontiere esterne (c.d. *pushbacks*): pur contrarie al principio internazionale di *non-refoulement* e alla tutela dei diritti fondamentali protetti dalla Carta dell'Unione, quelle pratiche sono state prima silenziosamente tollerate nei Balcani, perché utili a prevenire gli ingressi irregolari e i movimenti secondari; quindi, apertamente legittimate, nel contesto della crisi alle frontiere con la Bielorussia, in quanto reazione politicamente imposta dalla “strumentalizzazione” dei migranti (sulla crisi bielorusa e sulle proposte di ulteriore *downgrading* delle garanzie procedurali e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, avanzate dalla Commissione lo scorso dicembre come risposta [emergenziale](#) e [ordinaria](#) alle situazioni di strumentalizzazione, si vedano [MARINAI](#) e [STARITA](#) in questo blog).

Come si evince da queste ultime proposte, nonché da quelle del Patto, la parabola del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne dell'Unione è ormai entrata in rotta di collisione con il modello classico dell'asilo europeo: un modello garantista, imperniato sul principio per cui chiunque giunga alle frontiere deve poter essere ammesso nel territorio e ottenere una valutazione accurata della propria richiesta di protezione. Il rischio, più in generale, è che la politica migratoria continentale finisca per ridursi a un miope “proibizionismo” e che la spirale di deterrenza e coercizione da esso alimentata travolga gli argini della *rule of law*, già particolarmente cedevoli in questa area di confine del diritto pubblico.

Per evitare questo esito, occorrerebbe spostare l'attenzione dalla patologia alla fisiologia delle migrazioni e tornare a riflettere – come ai tempi del Consiglio europeo di Tampere del 1999 – sulla interdipendenza tra i meccanismi di chiusura (cioè di contrasto dell'immigrazione irregolare) e quelli di apertura (cioè di riconduzione dei flussi “utili” entro la legalità). Un ostacolo è certamente rappresentato dai Trattati: l'art. 79 (5) TFUE riserva agli Stati membri la competenza di determinare il volume di ingressi dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro. Ma la resistenza degli Stati membri (soprattutto di alcuni) a condividere questa quota di sovranità è forte almeno quanto la ritrosia della Commissione a intervenire.

A Bruxelles ci si limita a discutere dell'adozione di misure conservative proposte anni fa, tanto in tema di *resettlement* (si veda la timida [proposta del 2016](#), che attende ancora di essere approvata), quanto in tema di lavoratori altamente qualificati (la [revisione della direttiva “Blue Card”](#) proposta nel 2016 è stata adottata nello scorso ottobre). E la Commissione continua a eludere gli inviti del Parlamento europeo a valorizzare le competenze assegnate all'Unione dai Trattati – in particolare, dall'art. 79(2)(a-b) TFUE – per avanzare proposte che riguardino il (più decisivo) bacino dei lavoratori stranieri con bassa e media qualificazione (si vedano, da ultimo, la [risoluzione del 20 maggio 2021](#) e la [raccomandazione del 4 novembre 2021](#)).

Ne deriva una sempre più nitida (e problematica) divisione del lavoro tra Unione e Stati membri: l'Unione presidia saldamente il versante "difensivo", orientando la lettura complessiva dei processi migratori nel senso della patologia e le sue norme nel senso di una chiusura sempre più arcigna; agli Stati membri, invece, resta la solitaria gestione del versante "inclusivo", politicamente più scomodo, perché qualsiasi apertura, sia pure selettiva, di percorsi regolari di ingresso presta il fianco agli strali dei movimenti populistici. Per questo, molti governi statali tendono a eludere il tema, rinunciando ad aprire canali regolari di ingresso che pure risponderebbero all'interesse nazionale.

Il caso italiano è, a riguardo, paradigmatico. L'instabilità degli esecutivi e l'assenza della sponda dell'Unione su questi temi si traduce in una sostanziale afasia. Nell'ambito umanitario, pur in un'epoca segnata da crisi imponenti come quelle siriana e afghana, l'Italia non ha varato programmi di reinsediamento o di concessione dei visti umanitari: gli unici corridoi umanitari sono frutto di accordi sollecitati da organismi privati come la Comunità di Sant'Egidio (sui quali si legga [MOROZZO DELLA ROCCA](#)). Ma colpisce ancor di più l'immobilismo dell'Italia nell'ambito della regolazione dei flussi per motivi di lavoro.

Com'è noto, il declino demografico del nostro Paese è marcato: secondo le [proiezioni dell'Istat](#), dai 59,6 milioni di residenti del 2020 si passerà a 54 milioni nel 2050, con un rapporto tra giovani e anziani di 1 a 3 e una popolazione in età lavorativa che si ridurrà in 30 anni dal 64% al 53% del totale. La pandemia ha accelerato questa dinamica: nel solo 2020, la popolazione residente è diminuita di quasi 400 mila unità, a causa del calo delle nascite, dell'eccesso di mortalità e della contrazione del saldo migratorio con l'estero (v. [Rapporto Annuale Istat 2021](#), cap. 2). Nonostante la crisi produttiva e del sistema di *welfare* che in tal modo si prefigura – e che anche le più efficaci misure di rilancio della natalità non consentirebbero di evitare – il sistema di reclutamento dei lavoratori stranieri resta quello delineato dalla c.d. legge Bossi-Fini del 2002.

L'obsolescenza di quella normativa è testimoniata dai dati. Dopo il picco "involontario" di 263 mila nuovi permessi di soggiorno nel 2017, dovuto all'afflusso di rifugiati nel biennio precedente, la tendenza è verso una netta riduzione dei volumi complessivi in entrata (177 mila permessi totali nel 2019 e 106 mila nel 2020, il numero più basso nel decennio). A dispetto del quadro sopra tratteggiato, ancor più drastica è la contrazione dei permessi per motivi di lavoro: nella prima decade del secolo erano più della metà del totale (fino al 64% del 2009), mentre nel decennio successivo si sono drasticamente ridotti, attestandosi dal 2017 intorno al 5%, con appena 5803 nuovi permessi nel 2020 (v. Rapporti Annuali Istat, nonché BIONDI DAL MONTE, in [Giovannetti e Zorzella 2020](#), p. 385 s.). Esauritosi l'effetto di sostituzione tra questi permessi e quelli umanitari, ormai anch'essi in forte calo nell'ultimo triennio, settori strategici come l'agricoltura, il lavoro domestico, la logistica e l'edilizia soffrono di una

strutturale penuria di manodopera (generica e specializzata), che la pandemia ha soltanto enfatizzato.

Mentre altri Paesi europei, come la Francia, impiegano strumenti permanenti di regolarizzazione individuale, l'Italia tende a privilegiare sanatorie *una tantum*, spesso più impegnative sul piano politico e amministrativo e, anche per questo, non sempre efficaci nel riportare il lavoro sommerso nell'alveo della legalità. La regolarizzazione avviata a giugno 2020 ha provocato un ingorgo amministrativo che, 18 mesi dopo, ha portato al rilascio di appena 38 mila permessi, a fronte delle 220 mila domande presentate (si veda il monitoraggio condotto da [Ero Straniero](#) nel novembre 2021): un esito che – come i giuslavoristi più attenti avevano previsto ([CHIAROMONTE e D'ONGHIA](#)) – è anch'esso fatalmente condizionato da una legislazione e una burocrazia sempre più lontane dal loro tempo.

Le prospettive, perciò, restano fosche. Secondo una [analisi dell'Istituto Cattaneo](#), entro il 2030 si verificherà nel nostro Paese una ulteriore marcata riduzione del numero di lavoratori con basso titolo di studio: al Nord, dove si concentra la maggiore capacità produttiva, il numero di lavoratori italiani poco istruiti addirittura si dimezzerà, passando da 3 a 1,6 milioni.

Non sorprende che un mese fa il Governo Draghi abbia lanciato un segnale di parziale discontinuità: con il decreto flusso annuale ([d.P.C.M. 21 dicembre 2021](#)) ha autorizzato l'ingresso nel 2022 di 70 mila lavoratori stranieri. Si tratta di più del doppio dei 30 mila previsti dai decreti annuali dell'ultimo sessennio, nonché del primo aumento da un quindicennio a questa parte. Al contempo, però, quella quota resta lontana dai 250 mila ingressi previsti dal decreto flussi per il 2007, che corrispondono, secondo le stime più diffuse, al fabbisogno annuale di lavoratori stranieri in Italia. Inoltre, è dubbio che quei 70 mila lavoratori possano arrivare davvero attraverso il canale del decreto flussi: è probabile, anzi, che, come negli anni precedenti, una parte di quella quota resti inutilizzata, a causa della farraginosità e della lentezza delle procedure amministrative.

Ecco, allora, come il paradosso enunciato in apertura si ripercuote sull'Italia: l'economia chiama, ma lo Stato non risponde, non prevedendo adeguati percorsi di immigrazione regolare. E quindi ne risponde, in vari modi: abdicando al suo ruolo di naturale regolatore dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniero, a tutto vantaggio delle organizzazioni criminali, pronte, in tempi di proibizionismo, a una remunerativa supplenza; esacerbando il conflitto sociale, perché gli arrivi irregolari alimentano il lavoro nero, lo sfruttamento, il *dumping* sociale, il degrado nelle zone di insediamento degli irregolari e la creazione di sacche di riserva per la criminalità; impoverendo sé stesso e i contribuenti italiani, chiamati a finanziare costose politiche di contrasto della clandestinità e di "incapacitazione" di quei migranti irregolari che

pure sarebbero necessari; rassegnandosi a un inesorabile declino demografico e del suo sistema di *welfare*, difficile da contenere senza l'immigrazione da lavoro.

I motivi per i quali la disciplina italiana respinge i lavoratori stranieri, invece di includere almeno quelli di cui il sistema produttivo avrebbe bisogno, sono almeno due. Il primo è la "diffidenza" che tuttora permea la legislazione sulle migrazioni economiche, e che si traduce in un dedalo di controlli amministrativi e complicazioni procedurali tale da ostruire i percorsi di accesso previsti in via ordinaria (decreto flussi) e straordinaria (sanatorie), spingendo i migranti verso l'irregolarità.

Il secondo è legato all'idea "maggioritaria" secondo cui la decisione sul volume degli ingressi per motivi di lavoro sia e debba continuare a essere eminentemente politica. Indubbiamente, si tratta di decisioni che richiedono una legittimazione democratica, perché scegliere quanti e quali lavoratori stranieri attrarre può avere un impatto distributivo rilevante, soprattutto in Paesi con un tasso di disoccupazione elevato come il nostro. Le norme attuali, però, sembrano andare oltre il segno, perpetuando una situazione di completo arbitrio politico, che impedisce qualsiasi programmazione e rimette al governo di turno la facoltà di decidere ignorando del tutto i parametri oggettivi, a cominciare dal fabbisogno di manodopera straniera.

A prescindere dalla diagnosi, l'esistenza del problema è conclamata. Anche a livello politico, è diffusa la consapevolezza che una revisione delle attuali norme sarebbe necessaria. Tuttavia, tende a prevalere la percezione che qualsiasi intervento in materia abbia un costo politico insostenibile: una scelta comunque "in perdita", tanto più se non è imposta da (o imputabile a) Bruxelles.

È evidente che, in un contesto europeo votato al contrasto all'immigrazione irregolare, sarebbero preferibili norme nazionali che riconducano all'interno di percorsi regolari quella parte dei flussi in arrivo utili a soddisfare la domanda di lavoro interna, così da contenere il fenomeno della clandestinità e renderlo più gestibile. La Commissione, però, non interferisce in questa sfera, rimessa alla sovranità nazionale, preferendo impostare la politica migratoria dell'Unione a partire da una serie di assunti tanto razionali quanto indimostrati: *i*) che ciascun legislatore nazionale regoli gli ingressi per motivi di lavoro in modo efficiente, commisurando i canali regolari di ingresso alla effettiva capacità di assorbimento del proprio sistema produttivo; *ii*) che quei canali siano effettivamente percorribili, sulla base di procedure snelle e accessibili; *iii*) che tutti i migranti in arrivo al di fuori di quei canali siano per definizione in eccesso e, perciò, da trattenere o espellere, per evitare movimenti secondati nello spazio Schengen. Sennonché, non mancano le ricerche (si veda, ad es., il recente [policy brief di PICUM](#)) che dimostrano la fallacia di questi assunti: *i*) è raro che le discipline nazionali sugli ingressi soddisfino in modo rigoroso e consequenziale gli interessi (economici o demografici) del Paese; *ii*) quasi mai le procedure amministrative di reclutamento dei

lavoratori stranieri da parte degli Stati membri sono snelle e rapide come si vorrebbe in un mondo ideale; *iii*) di conseguenza, è semplicistico assumere che gli Stati membri non abbiano interesse a integrare almeno una parte dei migranti irregolari che giungano in Europa alla ricerca di opportunità migliori.

La realtà è diversa. In Paesi come l'Italia – nei quali la disciplina delle migrazioni è più condizionata dagli umori dell'elettorato che dai problemi di scarsa crescita economica o di declino del *welfare* – il fenomeno della clandestinità riflette non solo il *mismatch* tra le vane aspettative dei migranti e ciò che il mercato può davvero offrire loro, ma anche (e forse soprattutto) il *mismatch* tra i lavoratori stranieri necessari, che l'economia comunque attrae, e quelli che le norme consentirebbero di reclutare. La serie storica dei decreti flussi sopra evocata lo testimonia. Ma un sistema che impedisca di reclutare i lavoratori stranieri necessari è un sistema che manca il suo obiettivo primario: gestire entro la legalità processi che sono funzionali allo sviluppo della società. L'immigrazione irregolare segnala, dunque, un fallimento non solo dei controlli sulla mobilità dai Paesi terzi, come vorrebbe l'opinione dominante a Bruxelles, ma anche e prim'ancora della regolazione pubblica.

Se così è, in attesa che il vento cambi a livello europeo, urge che l'Italia riformi il proprio sistema di reclutamento dei lavoratori stranieri, collegandolo in modo diretto e stabile alle esigenze dell'economia e della demografia e preservandolo dagli effetti destabilizzanti del ciclo elettorale, secondo le buone pratiche di altri ordinamenti occidentali. Solo a partire da queste premesse, l'Italia può concludere con i Paesi di origine accordi di mobilità stabili, fondati sulla reciproca convenienza, e giungere a rafforzare la sua capacità di gestione dei flussi in arrivo. E solo così, può dimostrare all'Unione l'insostenibilità di una visione puramente "difensiva", destinata a scaricare sugli Stati membri frontaliere i costi derivanti da quella imponente macchina amministrativa, votata alla detenzione e alla espulsione di persone, che il Nuovo Patto lascia intravedere. Una visione, quella appena evocata, che pare aver dimenticato una delle più importanti indicazioni di Tampere: per essere sostenibile, la politica migratoria europea deve tendere a una regolazione dei flussi che sappia combinare l'efficace contrasto dell'immigrazione irregolare con la creazione di adeguati percorsi legali di ingresso.

**Per citare questo contributo:** M. SAVINO, *Tornare a Tampere? L'urgenza di un dibattito sui canali regolari di ingresso*, ADiM Blog, Editoriale, Gennaio 2022.